

PNTR 与美国外贸法制

周 晴

摘要 本文从 PNTR 的基本涵义入手,分析了其与 MFN 的关系,以及从 MFN 到 PNTR 在美国外贸法上的发展历程所折射出的美国外贸法体系的复杂性和外贸管理制度的制衡性。文章最后就经美众院附加条款的 PNTR 法案的效力问题谈了自己的看法。

关键词 PNTR MFN 美国外贸法 分权制衡

中图分类号: F742 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)01-0026-04

继美国国会众议院通过“授予中国永久性正常贸易关系(PNTR)法案”后,美国国会参议院又通过了上述法案,^①人们可以期望在 PNTR 的推动下,中美两国将在经济贸易乃至双边关系诸多方面真正赢来“双赢”未来。

自 1999 年 11 月 15 日中美两国政府就中国加入 WTO 达成双边协议以来,美国国内就授予中国 PNTR 的立法程序已持续了近一年,这不仅再一次反映了中国复关、入世道路之艰难,也折射出美国国内外贸立法和外贸管理体系的复杂性。

一、美国外贸法体系与 PNTR 的由来

PNTR(Permanent Normal Trade Relation)与世界贸易组织(WTO)体系内通行的最惠国待遇(MFN, Most Favored Nation Treatment)的涵义完全一致。从最惠国待遇原则的产生、发展,尤其是 WTO 所倡导的最惠国待遇原则的实质来看,其涵盖了正常贸易待遇、永久性的和无条件的意义,从这一点来看,PNTR 更能使人对其意思一目了然。但 MFN 作为世界范围通行的概念,为何在美国却有 PNTR 的表述呢?笔者认为要解开这个问题,必须要深入认识美国的外贸立法。

1. 美国外贸法的内容和体系 美国外贸法内容丰富,既包括实体法,也包括程序法;既调整货物贸易,也调整服务贸易;既调整公平的贸易做法,也制约不公平的贸易做法;既包括以关税为中心的关税壁垒和非关税壁垒,也包括对外国贸易制裁中所涉及的诸如停止对外援助、对外担保的规定。这中间又对市场经济国家和非市场经济国家、发达国家和发展中国家作了区分。同时,美国外贸法中还有基于非经济原因的法律制度,如国家安全、人权贸易、劳工权利等。

美国外贸法律体系庞杂,其中具有代表性的法律包括,1962 年贸易扩大法(设立了美国

特别代表,即美国贸易代表的前身),1974年贸易法(被誉为美国外贸立法的一座里程碑,该法所确立的非关税壁垒、与社会主义国家间的贸易、对发展中国家的普遍优惠待遇及国会对总统签订协议的快速审批程序等作出了规定,并起用了301条款),1979年出口管理法(建立了美国出口管理的框架),1984年贸易法(建立了国家贸易评估制度——要求贸易代表对外国政府行为对美国贸易的扭曲效果进行评估)以及1988综合贸易与竞争法(该法在程序和实体方面对301条款进行了修订,加强了301条款,增加了超级301条款和针对知识产权保护的特别301条款)。90年代以来,美国外贸法体系中增加了北美自由贸易协定法和实施乌拉圭回合谈判结果最后文件的乌拉圭回合协议法。

2. MFN 与美国外贸法的政治色彩 “二战”结束以后,已跃升为全球经济新“头羊”的美国为了进一步巩固其经济地位、扩大其产品出口及在世界市场上的占有率,积极倡导自由贸易政策,并主张国家间实现贸易的最惠国待遇(包括对前苏联等社会主义国家)。“冷战”开始以后,世界经济也被迫以政治“划线”,1951年美国国内的“反共”保守势力抛出了贸易协议延长法,取消了给予社会主义国家的最惠国待遇,美国开始将贸易与政治挂钩。其1963年外贸援助法更是赤裸裸地规定,“如果总统确定最惠国待遇对涉及的国家很重要且能促进其独立,则可以赋予社会主义集团的国家最惠国待遇。”且该法“不适用于苏联和中国,因为两国明显是社会主义统治和控制的,国家,赋予最惠国待遇不能促进其独立”。^①

3. MFN 与《杰克逊·瓦尼克修正案》 20世纪70年代以后,世界政治局势有所缓和,中美苏相互之间加强了接触和交流。1972年苏联和美国签订了一份贸易协定,对某些商品赋予最惠国待遇。但协定拿到国会投票表决时引发了总统和国会的分歧。参议员杰克逊和众议员瓦尼克提出了将贸易与移民政策挂钩的初步想法,即允许对非市场经济国家提供最惠国待遇,但却规定这些国家必须对其居民采取自由移民政策,这就是“著名”的《杰克逊·瓦尼克修正案》(简称杰瓦修正案)。该案最终在众参两院以压倒多数获得通过,成为1974年贸易法的一部分(402条款)。杰瓦修正案也开了美国在经济上打“人权”牌的先河。

1974年美国贸易法同时确立了给予社会主义国家最惠国待遇的程序,即这些国家不直接适用最惠国待遇,但美国总统可以在每年的6月30日和12月31日之前向国会提交报告,如果报告显示这些国家没有违反“美国的移民政策”,则可以给予最惠国待遇。

20世纪80年代末90年代初,苏联宣告解体,东欧国家相继获得了美国的贸易最惠国待遇,但作为世界经济重要一环的中国受到美国的“歧视”。1979年中美签署的《中美贸易关系协定》明确规定相互给予最惠国待遇,据此中方一直给予美方无条件、无歧视的最惠国待遇。但在该协定于1980年生效后美国政府始终未予执行,从而形成了20年来美国国会每年审议“予华最惠国待遇议案”的历史性一幕。

4. 从 MFN 到 PNTR 在世界局势逐步趋向缓和,和平与发展成为时代主流的大背景下,美国逆流而为的年度审议中国最惠国待遇的做法越来越不得人心。特别是1990年以来,美国国会部分反华议员借口所谓人权、武器扩散、贸易逆差、市场准入及台湾、西藏等问题,多次阻挠延长对华 MFN,使原本纯粹的经济和贸易互利互惠问题演变成了两国间的政治问题,不仅不利于中美经贸关系的健康与稳定发展,而且直接给整个中美关系的发展造成了十分恶劣的影响。

长期以来,中国一直反对美国单方面的歧视性年度审议做法,主张早日解决对华永久最惠国待遇问题。1998年美国国内支持无条件给予中国最惠国待遇的力量发动强大攻势,促

使国会把 MFN 更名为 PNTR,从而迈出了实现两国互利贸易关系的关键一步。

二、从 PNTR 看美国外贸管理权的制衡性

1. 美国外贸管理分权制与国会授权 PNTR 的整个立法程序完整地反映出美国总统与国会在外贸管理上的分权制度。众所周知,PNTR 关系到中美两国关于中国加入 WTO 的双边协议(简称中美世贸协议)的最终落实和两国在 WTO 内作为成员方相互之间履行义务的前景,从而直接影响到美国在中国市场的利益。PNTR 本身不是中美世贸协议,该项协议本身是不需要美国国会批准的,这是美国总统行使国会授权的必然结果。

美国的政治制度是三权分立的典型代表,在外贸管理领域也不例外。根据美国宪法,对外贸易的管理权属于联邦政府,而不属于各州。在联邦政府内,外贸管理权属于国会,而不属于总统,但具体实施却又依靠以总统为首的行政部门,这就需要国会向总统授权。另一方面,由于总统负责外交,而贸易与外交又有着天然不可分割的联系。历史上曾屡次出现总统签订的国际协定得不到国会的批准,而不产生效力的先例。例如,美国国会否决《哈瓦那宪章》就直接导致了国际贸易组织(ITO)的流产;对世界贸易影响巨大的《关税与贸易总协定》,由于不是国会批准的行政协定,就一直处于名不正言不顺的尴尬境地。这种状况使美国的贸易伙伴对美国政府的信任产生了动摇。为了协调国会与总统之间的权力,同时又保证国会对外贸的管理权,国会基于具体情况向总统进行范围不一、期限有异的授权。每次对外谈判前,国会给予总统具体授权,并规定了谈判的目标和谈判期限。

美国国会对总统签订对外贸易协议的授权始于 1934 年的互惠贸易协定法,该法授权总统进行国际贸易协定的谈判,相互降低关税。1962 年美国贸易扩大法授予了总统 5 年的贸易协定谈判权,从而确立了美国参与 GATT 东京回合贸易谈判的法律地位。1974 年美国贸易法授予总统在 5 年内可与有关国家就消除关税及非关税壁垒、促进美国出口等签订相关协议。1988 年美国综合贸易与竞争法也授予了总统内容相似的谈判权。所以美国总统有权不经国会批准与中国就消除关税与非关税壁垒、相互之间开放市场达成协议。但中美世贸协议规定,中国同意开放从农业到电信等一系列市场领域,而作为交换,美国国会必须给予中国 PNTR,而不是像现行的每年一度由国会评审通过的贸易关系。

中美世贸协议不需要国会批准,PNTR 又非国会批准不可,否则,美国历经 14 年与中国“讨价还价”的努力就可能付之东流。因而从 1999 年 11 月 15 日中美达成协议后,克林顿政府就绞尽脑汁,展开一系列公关活动,促成 PNTR 议案能在国会顺利通过。因为美国虽然是 WTO 成员方,但却“不能”自动履行给予成员方中国最惠国待遇的义务,说到底,美国国内法的效力高于国际协定。

2. 美国国内法的效力高于国际协定 在美国的法律体系中,国内法的效力是高于国际协定的,这一原则早在 1884 年 EDYE V. ROBERTSON 一案中由美国最高法院在判决中确立,“美国宪法并没有给条约以超出国会立法的优越性”,并于 1987 年在 SOUTH AFRICAN AIRWAY V. DOLE 一案的判例中得到了确认。^②所以尽管美国政府于 1994 年缔结了《建立世界贸易组织协定》,而该协定亦要求成员方给予其他成员方无条件的最惠国待遇,但由于这一原则在适用于中国人世情况时与美国 1974 年贸易法第 402 条,即社会主义国家在享受美国的贸易最惠国待遇时必须符合其移民政策而需年审的规定相抵触,所以 WTO 的基本原则

不能优先适用,PNTR 就成了中美世贸协议能否最终兑现的障碍,由此也才有了自 2000 年 3 月 8 日美国总统克林顿向国会提交 PNTR 议案而掀起的“PNTR 立法大战”。

三、如何看待行将生效的 PNTR 法案

PNTR 议案立法程序经历了以下过程:2000 年 3 月 8 日美国总统克林顿向国会提交中国 PNTR 议案,5 月 17 日美国会众院筹款委员会审议通过该议案,同日美国会参院财政委员会通过该议案,5 月 24 日美国会众院通过该议案,9 月 19 日美国会参院通过该议案。现在只等克林顿先生履行其职责在法案上签署生效了。所有这一系列程序完全符合美国国内立法的程序要求。

许多人都注意到 5 月 24 日美国会众院通过中国 PNTR 议案时附加了若干条款,内容涵盖“人权、宗教自由、奴工产品、进口过量、中国未切实执行 WTO 协议以及台湾入会问题等”,议案通过的当天我国外交部发言人即在例行的新闻通气会上表明了我国政府的严正立场——欢迎美国国会众议院通过予华 PNTR 议案,但坚决反对附加不合理条款,反对美国将贸易与政治相挂钩的做法。而 9 月 19 日美国会参院审议 PNTR 议案(众院提交的文本)时否决了一些参议员提出的新的附加条款,顺利通过了议案。美众、参两院的不同表现是否反映出美国国会内部对华政策有较大分歧呢?笔者认为,答案是否定的。

其一,美参议院能较为顺利地通过议案在人们的意料之中,就美国国会两院对华态度来说,确实参院较众院温和,因而克林顿总统在提交中国 PNTR 议案就“乐观”地表示参院通过不成问题。其二,但从根本上来说,美国国内政治势力对华遏制的基本立场是一致的,而且随着“冷战时代”的结束,美国国内对社会主义及中国的态度进入了“后冷战时代”,即打着人权的旗帜干涉持不同“政见”国家的内政,经济与人权挂钩是其最醒目的标签。美国会众院在中国 PNTR 议案上附加的条款已基本反映了这一思想,代表了各政治势力的基本利益,参议院已无太大必要附加新的条款。其三,从美国国会立法程序来看,参议院附加新的条款只会弄巧成拙——根据美国宪法的规定,总统有权向国会提交议案,国会两院分别投票表决,理论上任一院都可以对议案附加内容,总统也可以对此行使否决权,但是议案一经一院通过,另一院审议通过时若要附加新的条款,则该议案必须要发回先行通过的一院再审议通过。所以,若参议院对已经众院通过、提交的中国 PNTR 议案附加新的条款,则势必要使之发回众院再审议,从立法效率角度来讲,显然这么做是不明智的。再者,中国人世的步伐在加快,一旦中国先行入世而国会仍未予华 PNTR 则美国可能坐失双边谈判的成果。此外,议案经众院附加了多项完全符合“美国利益”的条款,参院再生事端,无异于画蛇添足。

但是,实践中我们又该如何对待美国予华的 PNTR 法案呢?我们应该根据 WTO 关于最惠国待遇的基本原则,因其不是无条件的 MFN 而拒绝与美国相互适用吗?笔者认为,从理论上讲,MFN 应该是无条件的,美国附加了许多条件,而且是与经济、贸易无关的政治条件,我们当然可以根据 WTO 的基本原则予以互不适用,这也不影响我国最终入世。但是,实现与美国的相互给予最惠国待遇也完全符合我国的根本利益,入世后,我国对美贸易可以在保

注释:

① 参见韩立余著:《美国外贸法》第 123 页,法律出版社 1999 年 3 月第 1 版。

② 前揭书第 54 页。